

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

Estrategia Energética Europea

Implicancias de mediano plazo para Argentina

Luis Mariano Giorgi

“En ninguna calidad, ningún proceso, ningún país, ninguna ruta y ningún campo debemos depender. La seguridad y certeza en temas de petróleo descansa sobre la variedad y la variedad solamente” - Winston Churchill¹.

Introducción.

La seguridad energética es un tema que se ha instalado definitivamente en la agenda internacional a partir de que el precio del barril de petróleo registró, en julio de 2006, el record histórico de U\$S 78,40. Es por ello que su importancia en la agenda internacional es creciente en relación con otros temas.

Según Pablo Heidrich y Federico Merke², la seguridad energética es un concepto que involucra principios económicos, en relación a que la disponibilidad y precio de la energía permite o no llevar adelante la actividad económica dentro de un estado y de seguridad, ya que en el caso de no contarse con ella puede generar el cuestionamiento de la legitimidad del estado afectando su propia existencia. Estos dos autores sostienen que la seguridad energética puede constituirse en un problema que desde dentro del estado se proyecta hacia el campo internacional y transnacional.

La seguridad energética debe ser entendida entonces desde dos posiciones: la dependencia y la vulnerabilidad. Según Milagros Avedillo Carretero y Miguel Ángel Muñoz Rodríguez³, “la dependencia energética indica el grado de control sobre las fuentes de suministro de energía de un país”⁴. Al analizar ésta característica se tendrá presente el grado de autosuficiencia del abastecimiento, diversificación de mercados y relaciones entre importador y exportador. Estos autores señalan que la vulnerabilidad “es la capacidad de minimizar el impacto sobre la economía y la sociedad de un eventual corte de las fuentes de suministro o de un shock de precios de las materias primas

¹ “On no one quality, on no one process, on no one country, on no one route, and on no one field must we be dependent. Safety and certainty in oil lie in variety and variety alone.” - “Energy Security and Producer – Consumer Dialogue: Avoiding a Maginot Mentality” - Robert Skinner – Canadá – 2005 – Página 3.

² Integración energética. Seguritización de la energía o seguridad energética? Pablo Heidrich y Federico Merke. 2010 Una agenda para la región. Taeda Editora S.A. – Buenos Aires – 2007.

³ Seguridad energética en Europa. De la percepción a la cuantificación. Milagros Avedillo Carretero y Miguel Ángel Muñoz Rodríguez. Boletín económico de ICE N° 2928 del 16 al 31 de diciembre de 2007.

⁴ Ibid. Página 44.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 conaresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

 Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP  @iriunlp

energéticas”⁵. Las variables a tener en cuenta aquí serán la capacidad para importar electricidad y gas, la autosuficiencia en la producción de electricidad y el grado de diversificación de las energías primarias.

La situación energética mundial actual puede entenderse al observar cuatro cuestiones clave⁶:

La ampliación insuficiente de la oferta en la fase de precios bajos: las visiones de corto plazo y economicistas de las grandes multinacionales petroleras durante las décadas del 80 y 90 generó una muy baja inversión en la construcción de nuevas refinerías. Esta situación impacta en la actualidad de manera que ante situaciones de inestabilidad internacional (conflictos, catástrofes naturales, etc.) el mercado de hidrocarburos sufre de gran tensión entre oferta y demanda.

El significativo aumento de la demanda por parte de los países emergentes: El libro verde - estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura consigna que el consumo mundial de petróleo ha aumentado un 20 % desde 1994, y se proyecta que la demanda mundial de petróleo se incrementará en un 1,6 % anual⁷.

El aumento de la dependencia de combustibles fósiles: el consumo mundial de energía sigue creciendo sin tener presente que la disponibilidad de recursos es finita. Hacia el 2030 el consumo de combustibles fósiles se incrementará del actual 82 % al proyectado de 83 % con un retroceso en el consumo de petróleo pero un incremento en gas y carbón⁸.

Desplazamientos en la geografía de la producción: los centros de producción de hidrocarburos están desplazándose desde el mar del norte, golfo de México, golfo de Guinea, Cáucaso y Medio Oriente hacia las regiones de la “elipse estratégica”, que se extiende desde el Golfo Pérsico hasta Siberia Occidental, pasando por el Mar Caspio⁹. Esta elipse sufre de gran inestabilidad a raíz de diversos conflictos.

Seguridad Energética en el ámbito europeo.

Con éste pronóstico, Europa inició un intenso debate en vías de alcanzar su seguridad energética, adoptando distintas medidas que han sido tratadas desde 2006. Es así que el Tratado de la Unión Europea en su Tercera Parte - Título XXI – ENERGÍA establece en el artículo 194 que “la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros:

a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;

⁵ Ibid. Página 44.

⁶ Seguridad energética. Las nuevas escaseces, el resurgimiento del nacionalismo de recursos y las perspectivas de los enfoques multilaterales. Dietmar Dirmoser. Kompass 2020. Friedrich-Ebert-Stiftung. Agosto 2007 – Página 8.

⁷ Libro verde - Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas – 2006. Página 3.

⁸ Seguridad energética. Las nuevas escaseces, el resurgimiento del nacionalismo de recursos y las perspectivas de los enfoques multilaterales. Dietmar Dirmoser. Kompass 2020. Friedrich-Ebert-Stiftung. Agosto 2007 – Página 11.

⁹ Ibid. Página 12.

- b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
- c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y
- d) fomentar la interconexión de las redes energéticas¹⁰.

Durante el año 2006 la Comisión de Comunidades Europeas elaboró un documento denominado Libro Verde – Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura. En él se consigna que “Europa ha entrado en una nueva era de la energía”, luego agrega “Nuestra dependencia respecto de las importaciones va en aumento: si no conseguimos otorgar una mayor competitividad a la energía autóctona, en los próximos 20 o 30 años un 70 % de las necesidades energéticas de la Unión se satisfarán mediante productos importados (algunos de ellos procedentes de regiones situadas bajo la amenaza de la inseguridad), frente al 50 % actual” y resalta que “La demanda global de energía sigue creciendo. Se espera que, entre la fecha actual y el año 2030, la demanda mundial de energía y las emisiones de CO2 aumenten aproximadamente en un 60 %”¹¹.

En términos de seguridad energética el Libro Verde menciona que “El acceso a la energía es fundamental para la existencia cotidiana de cada europeo. Nuestros ciudadanos se ven afectados por la subida de los precios, las amenazas a la seguridad del suministro energético y los cambios en el clima de nuestro continente. La energía sostenible, competitiva y segura es uno de los pilares básicos de nuestra vida cotidiana”¹².

El libro Verde fija tres objetivos; la sostenibilidad, la competitividad y la Seguridad de abastecimiento. Sobre éste último punto brinda varias propuestas de las que sobresalen: la necesidad de la diversificación de las rutas y las fuentes de abastecimiento de la energía importada y la garantía de que todos los ciudadanos y todas las empresas tengan acceso a la energía.

Dentro de las propuestas y medidas concretas para alcanzar los objetivos antes mencionados señalamos, en relación a la seguridad energética:

Que la UE ha de conseguir que su mercado interior de la energía garantice la seguridad del abastecimiento a través, entre otras, de una mayor seguridad física de las infraestructuras¹³ frente a los riesgos de catástrofes naturales y atentados terroristas, así como la seguridad frente a los riesgos políticos como la interrupción del suministro¹⁴.

Que se establezca una política energética exterior común que le permita desempeñar un papel internacional más eficaz en la resolución de los problemas que comparte con sus socios en el sector de la energía de todo el mundo¹⁵ para alcanzar soluciones comunes a los problemas comunes¹⁶. En éste caso propone, entre otras, la creación de un Tratado

¹⁰ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea. Edición en lengua española. ISSN 1725-244X C 83 - 30 de marzo de 2010.

¹¹ Libro verde - Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas – 2006. Página 3.

¹² Ibíd. Página 4.

¹³ Ibídem. Página 21.

¹⁴ Libro verde - Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas – 2006. Página 8.

¹⁵ Ibíd. Página 16.

¹⁶ Ibídem. Página 16.

de la Comunidad Paneuropea de la Energía y dotarse de un nuevo mecanismo comunitario que permita reaccionar de manera rápida y coordinada ante las crisis del suministro energético exterior que afecten a los suministros de la UE¹⁷.

La Comisión Europea elaboró en 2011, en base al Libro Verde, el documento “Energía 2020 – Una estrategia para una energía sustentable, competitiva y segura” donde el Comisionado Europeo de Energía Günther H. Oettinger señala que “la energía constituye uno de los principales desafíos de Europa y que un incremento de la dependencia de la energía importada pone en peligro nuestra seguridad y nuestra competitividad”¹⁸ y agrega que “deberíamos explotar nuestra fuerza geopolítica. La UE tiene el mercado de energía regional más grande del mundo– 500 millones de personas – y cuentas para un quinto del uso de energía del mundo. Europa tiene que coordinar sus esfuerzos y trabajar en colaboración en una manera coherente con sus compañeros principales. Después de todo, cada vez la UE habla con una voz, es oído”¹⁹ en clara referencia a una postura energética europea común.

En el punto 5 del documento mencionado, titulado Fuerte asociación internacional con nuestros vecinos se menciona “así como el suministro de energía es vital para la seguridad de la UE, la dimensión externa de la política de energía de la UE debe ser consistente y debe reforzar otras actividades externas de la UE (desarrollo, comercio, clima y biodiversidad, ampliación, Política de Seguridad Común, etc.). Debe haber sinergias entre los objetivos energéticos y otras políticas e instrumentos incluyendo comercio, acuerdos bilaterales e instrumentos de desarrollo de cooperación y viceversa”²⁰.

Como hemos podido observar hasta aquí, la UE percibe a la seguridad energética como una necesidad vital y condición para el desarrollo europeo; más allá de las medidas cooperativas implementadas o a implementar, la UE está convencida de la necesidad de establecer una política exterior energética común. Esta política permitirá a la UE, ante situaciones donde la seguridad energética se vea comprometida, reaccionar como bloque apelando a una gama de respuestas variadas.

La Energía y la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.

A ésta altura se hace imprescindible relacionar lo mencionado con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Esta política no contempla todo el espectro de operaciones militares y diplomáticas sino aquellos escenarios acordados por los estados miembros, tales como: interposición de fuerzas, estabilización y reconstrucción, prevención de conflicto, asistencia a nacionales y asistencia humanitaria²¹. El Tratado de Lisboa ha sumado en el artículo 222 una cláusula de solidaridad en caso de un ataque terrorista o catástrofe de origen natural o humano y una cláusula de defensa colectiva ante una agresión armada sobre un estado miembro en el artículo 42.7.

¹⁷ Ibídem. Página 22.

¹⁸ Energy 2020 – A strategy for competitive, sustainable and secure energy. Foreword.

¹⁹ Ibídem.

²⁰ Energy 2020 – A strategy for competitive, sustainable and secure energy. Página 21.

²¹ La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuaderno de Estrategia 145, Ministerio de Defensa, marzo 2010, Página 40.

El artículo 42.2 menciona que la PESC respeta las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte en relación a su defensa común. Es importante considerar éste artículo ya que nos permite incorporar al análisis desarrollado la totalidad de la esfera de actuación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tomando como base el nuevo concepto estratégico atlántico aprobado en Lisboa el 19 y 20 de noviembre de 2010.

Este nuevo concepto estratégico señala al referirse al ambiente de seguridad que: “Todos los países son cada vez más dependientes de la comunicación vital, transporte y rutas de tránsito sobre los cuales dependen el comercio internacional, la seguridad energética y la prosperidad. Ellos requieren gran esfuerzo internacional para asegurar su resiliencia contra ataques o interrupción, por ejemplo de grupos terroristas. Además, algunos países de la OTAN se harán más dependientes de proveedores de energía extranjeros y en algunos casos, en redes de distribución y suministro de energía extranjeras para sus necesidades de energía. Como una gran parte del consumo mundial es transportado a través del globo, la provisión de energía está cada vez más expuesta a la interrupción”²². A lo mencionado agregamos lo mencionado en el punto 15 “La clave ambiental y las limitaciones de los recursos, incluyendo los riesgos a la salud, el cambio climático, la escasez de agua y el incremento de las necesidades energéticas moldearán el futuro ambiente de seguridad en áreas de interés de la OTAN y tienen el potencial de afectar considerablemente la planificación y operaciones de la OTAN”²³.

Como podemos observar en el párrafo anterior, el tema de la seguridad energética es considerado por la OTAN como un área de potencial actuación. Dado que la UE no contempla en su PESC actividades militares relacionadas con la seguridad energética podemos sostener que en este tema la complementariedad entre OTAN y EU explicitada en el artículo 42.2 facilita la irrupción de la Alianza Atlántica en aquellas situaciones donde la seguridad energética de la UE entre en crisis. Es importante entonces, que se retenga la visión europea que considera viable el uso del instrumento militar, potencialmente la OTAN, para hacer frente a amenazas no militares a su seguridad.

La dinámica de la política energética Europea y su implicancia en el Atlántico Sur

A partir de éste punto trataremos de proyectar las implicancias futuras que tiene la política energética europea y los aspectos conexos señalados sobre la Argentina y sus intereses en el Atlántico Sur.

El Tratado de Lisboa menciona en su Anexo II los países y territorios de ultramar donde se aplicarán las disposiciones específicas del Tratado. Las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur han sido incluidas dentro de ese listado. El artículo 198 del

²² “All countries are increasingly reliant on the vital communication, transport and transit routes on which international trade, energy security and prosperity depend. They require greater international efforts to ensure their resilience against attack or disruption, for example by terrorist groups. Moreover, some NATO countries will become more dependent on foreign energy suppliers and in some cases, on foreign energy supply and distribution networks for their energy needs. As a larger share of world consumption is transported across the globe, energy supplies are increasingly exposed to disruption.” Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Página 12.

²³ “Key environmental and resource constraints, including health risks, climate change, water scarcity and increasing energy needs will further shape the future security environment in areas of concern to NATO and have the potential to significantly affect NATO planning and operations.” Ibíd. Página 13.

Tratado de Lisboa establece que “Los Estados miembros convienen en asociar a la Unión los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido”²⁴ Luego agrega que “El fin de la asociación será la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Unión en su conjunto”²⁵.

El Reino Unido comenzó a otorgar licencias de exploración en áreas próximas a las islas Malvinas en forma unilateral a partir de 2007. Las empresas que actualmente realizan actividades exploratorias son la británica Rockhopper, la Falkland Oil and Gas Limited y la plataforma Leiv Eiriksson alcanzando resultados prometedores en varios sectores; en particular Rockhopper que estima comenzar la producción en 2016 con un estimado de 120.000 barriles diarios²⁶.

Desde el punto de vista de la seguridad energética, estos descubrimientos y su futura explotación gravitarán positivamente en la situación energética europea, de manera que Europa podrá acceder a petróleo que proviene de uno de sus miembros facilitándole así la disponibilidad del recurso en tiempos donde la inestabilidad en las regiones productoras es la norma.

La posición británica es hoy, fuerte; al disponer de la iniciativa para otorgar licencias de exploración y explotación y en el caso de que Argentina afecte la provisión de recursos en otros campos más allá del diplomático o político podrá, apelando a la seguridad energética europea, incorporar el conflicto o la crisis al campo de influencia o actuación de la UE y/o de la OTAN.

Creemos que el aspecto antes señalado requiere ser considerado a la hora de establecer una estrategia general sobre el tema de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del sur, particularmente desde el momento en que se comience a extraer petróleo en forma comercial. A partir de ese instante, la ecuación actual será profundamente modificada y otros intereses, los europeos, entrarán en juego con el respaldo, en el caso de que se vean amenazados, de la propia OTAN.

Conclusión.

La creciente preocupación global por el acceso a la energía puede canalizarse hacia la acción cooperativa o hacia la competencia entre diferentes bloques, regiones y países. La Unión Europea promueve la cooperación internacional en el campo de la seguridad energética a través de la acción solidaria intrabloque y la concreción de una postura energética europea externa común. Por otro lado, deja claro que concibe como posible la utilización del instrumento militar para promover y/o garantizar la seguridad energética recurriendo a la OTAN. De ésta manera ambas organizaciones internacionales están enviando señales negativas a la comunidad internacional y generando modelos de acción donde la fuerza se muestra, una vez más, como medio apto y aceptable por sobre

²⁴ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea. Edición en lengua española. ISSN 1725-244X C 83 - 30 de marzo de 2010. Artículo 198.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ Obtenible en <http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-18-2012/march/argentina-steps-up-pressure-on-uk-over-falklands/> consultada 12 de abril de 2012.

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

la razón, la solidaridad y el bien común. La Argentina, así como América del Sur en su conjunto, tendrán que analizar el impacto de ésta tendencia sobre sus estrategias de desarrollo y en el mantenimiento de la paz y seguridad regional.